

Tilburg University

Sociaal overleg in de onderneming

Cremers, Jan

Published in:
Voorbij de retoriek. Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken

Publication date:
2014

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Cremers, J. (2014). Sociaal overleg in de onderneming. In J. Cremers, I. van den Burg, C. Hamans, & A. Pilon (Eds.), *Voorbij de retoriek. Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken: Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken* (pp. 155-166). Van Gennep Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sociaal overleg in de onderneming

Jan Cremers

The type of labour needed by European companies – skilled, mobile, committed, responsible, and capable of using technical innovations and of identifying with the objective of increasing competitiveness and quality – cannot be expected simply to obey the employers' instructions. Workers must be closely and permanently involved in decision-making at all levels of the company.

(Final report of the 'High-level expert group on workers' involvement' (Davignon groep), 1997)

Inleiding

In het 'Rijnlandse' model dat mede aan de wieg stond van het denken over een sociaal Europa is de onderneming een gemeenschap van vele betrokkenen en belanghebbenden, die deels met tegenstrijdige, deels met gelijklopende belangen tot een vergelijk moeten komen als het gaat om de koers van een onderneming, om belangrijke strategische afwegingen of de verdeling van de opbrengst van het productief handelen. Midden jaren negentig leek het er op dat de notie van het belang van actieve, participerende, in ondernemingsbesluiten gekende werknemers op Europees niveau definitief erkenning kreeg. Meepraten en meebeslissen werd gezien als een democratisch recht, ook in de werksituatie.

Al bij de eerste voorstellen die door PvdA-er Henk Vredeling werden geformuleerd over Europese medezeggenschap klonk door dat met een toenemende internationalisering van het bedrijfsleven waardoor de besluitvorming vaker buiten de eigen landsgrenzen plaatsvindt de medezeggenschap moet meegroeien. Werknemers in ondernemingen en concerns die actief zijn in meerdere lidstaten dienen te worden geïnformeerd en geraadpleegd omdat de nationale wetgeving niet altijd rekening houdt met de transnationale structuur van een onderneming.

Daarom moet het principe *Medezeggenschap dient de zeggenschap te volgen* (vaak niet zo eenvoudig te vertalen voor anderstalige collega's) bij de verdere globalisering invulling krijgen; de medezeggenschapsrechten van werknemers moeten kunnen worden uitgeoefend op die niveaus waar de besluiten worden genomen. Verandert de zeggenschap in een onderneming dan moet de medezeggenschap mee veranderen om effectief te zijn. *Medezeggenschap dient de zeggenschap te volgen* is door PvdA'ers actief uitgedragen en in samenwerking met sociaaldemocraten uit andere landen omgezet in Europese wetgeving. Dat schept verplichtingen; daarover wil ik hier enkele gedachten formuleren.

Er is veel gebeurd sinds die tijd. Zowel de bestaande wet- en regelgeving van de Europese binnenmarkt als de op stapel staande EU-wetgeving worden thans allereerst getoetst aan de bijdrage aan de *competitiviteit* of concurrentiekracht. Het ondernemingsrecht wordt in Europa niet langer gezien als een instrument om te werken aan gelijke uitgangspunten (het creëren van een *level playing field*), maar mag, zo niet dient, een rol te spelen in de concurrentiestrijd tussen landen (het competitieve 'legale pluralisme'). Ondernemingsrecht is aldus geworden tot een productiefactor, vergelijkbaar met een gunstig belastingstelsel, geschoolde werknemers, een goede infrastructuur en andere afwegingen in het vestigingsbeleid (zie onder meer mijn analyse in *From harmonisation to regulatory competition*¹).

Daarenboven heeft het primaat van de belangen van aandeelhouders dat vanaf het midden van de negentiger jaren het beleid heeft bepaald, niet alleen op de financiële markten, maar ook bij de verdere vormgeving van de EU binnenmarkt, geleid tot een visie op de onderneming die kan

worden gereduceerd tot een stereotype beeld: eigendom bepaalt, de onderneming staat in het teken van het verhogen van het rendement van de kapitaalbezitter, en alle andere relaties in de ondernemingen, inclusief het kopen van arbeidskracht, worden weg gecontracteerd.

Aldus wordt in het neoliberale geweld, nog versterkt door de crisis, arbeid een waar en participatie van werknemers gezien als een overbodige luxe en administratieve last. Zo draagt het niet serieus nemen van bijvoorbeeld de Europese ondernemingsraden, een van de weinige erkende uitingvormen van werknemersbetrokkenheid, in veel gevallen bij aan een niet-functioneren, en wordt op die manier een *selffulfilling prophecy*. En ondanks het feit dat tal van landen vormen van werknemersdeelname in het ondernemingsbestuur kennen, wordt ook deze participatie vaak weggezet als een stiefkindje. Bovendien is in Nederland nauwelijks sprake van afstemming tussen de verschillende vormen van participatie.

Met het argument dat voor de werknemerscommissaris het belang van de gehele onderneming voorop staat worden mogelijkheden om daadwerkelijk als werknemersvertegenwoordigers invloed uit te oefenen op verschillende niveaus en met verschillende instrumenten effectief 'geneutraliseerd'. In deze bijdrage ga ik eerst in op de Europese medezeggenschap, om daarna stil te staan bij de werknemersparticipatie die bestaat uit de deelname in het ondernemingsbestuur.

De Europese medezeggenschap

'Wie heeft het voor het zeggen?' schreef ik acht jaren geleden in een artikel voor het blad *Zeggenschap*, doelend op het feit dat in veel bedrijven niet langer duidelijk is waar de leiding van een bedrijf is gevestigd en wie uiteindelijk aan de touwtjes trekt. Met de invoering en uitbreiding van de vrije markt worden steeds vaker besluiten in grote ondernemingen, met verstrekende gevolgen voor de Nederlandse werknemers niet in Nederland genomen, maar in Parijs, Berlijn of de VS.

NRC-journalist Menno Tamminga beschreef in 2009 in zijn boek *De uitverkoop van Nederland* hoe in hoog tempo grote Nederlandse bedrijven in buitenlandse handen vielen. Hij kwam met CBS-cijfers waaruit zou blijken dat ruim een miljoen Nederlanders werkte voor bedrijven met een buitenlandse eigenaar, een proces dat nadien gewoon is doorgegaan. In een dergelijke situatie is de nationale medezeggenschap vaak onvoldoende toegerust om wezenlijk invloed uit te kunnen oefenen.

Nederland kent sinds 23 januari 1997 wetgeving die werknemersvertegenwoordigers het recht op informatie en raadpleging verschaft in ondernemingen of concerns met een Europese (communautaire) dimensie. Deze wetgeving vloeit voort uit de nationale omzetting van een Europese Richtlijn (94/45/EG van 22 september 1994) en heeft in de praktijk aan de basis gestaan van de oprichting en de invoering van Europese ondernemingsraden. Die zogenaamde EOR-richtlijn kende een lange voorgeschiedenis.

Nadat in de zeventiger jaren een voorstel van de PvdA'er Vredeling, toen Eurocommissaris, lange tijd was aangehouden zonder tot besluitvorming te komen werd uiteindelijk in 1994, zeer tegen de wens van de Europese werkgeversorganisatie, een besluit genomen over de EOR-richtlijn, als onderdeel van het actieprogramma met flankerende sociale maatregelen dat Jacques Delors had ontworpen ter completering van de interne markt. Het Europese Parlement was destijds als medewetgever groot voorstander van de invoering van een dergelijke wet die als uitgangspunt heeft dat werkgevers en werknemersvertegenwoordigers gaan onderhandelen over de invoering van een vertegenwoordigend orgaan op Europees niveau.

Naleving is matig en status onderontwikkeld

In later jaren bleek de naleving van de EOR-richtlijn matig. Een studie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met als titel *De Europese Ondernemingsraad en de Nederlandse Medezeggenschap*, verschaft hierover cijfers. Van de 102 EOR-plichtige bedrijven in Nederland hadden 49 een EOR (48 %). Interessant is vooral ook de grote Nederlandse inbreng bij het totaal aan EOR-akkoorden. Van de in totaal 753 akkoorden, opgenomen in een Europese databank, kennen 415 akkoorden een Nederlandse betrokkenheid.ⁱⁱ Dit betekent dat ruim de helft van de ondernemingen met een EOR-akkoord actief is in Nederland. Nederland zit daarmee, overigens met België, in dezelfde categorie met grote landen als Spanje en Italië, en in feite vlak na het Verenigd Koninkrijk. Dit illustreert het internationale karakter van in Nederland opererende ondernemingen.ⁱⁱⁱ

De Europese ondernemingsraad is vaak te weinig ontwikkeld om daadwerkelijk een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn. Van de ruim 800 EOR-en doen een aantal uitstekend werk als sparringpartner van het management. De Europese ondernemingsraden die goed functioneren kunnen namens alle betrokken werknemersvertegenwoordigers invloed uitoefenen op de besluitvorming. In de goede voorbeelden maakt de Europese ondernemingsraad afspraken met de centrale directie over uiteenlopende thema's als de interne mobiliteit in de onderneming, het opzetten van een systeem van financiële participatie door werknemers of de harmonisatie van het personeelsbeleid. Vroegtijdig reageren op fusies of op reorganisaties op grote schaal behoort eveneens tot het werkterrein.

Te veel Europese ondernemingsraden leiden echter een kwijnend bestaan en zijn in hun functioneren afhankelijk van de minimale verplichtingen die in een bijlage van de richtlijn uit 1994 als ondergrens worden genoemd. Eén ontmoeting per jaar met het management, zonder veel voorbereiding, kan niet gezien worden als een zinvolle dialoog. Het gebeurt te veel en te vaak dat een besluit tot bijvoorbeeld bedrijfssluitingen in zo'n laat stadium aan een Europese ondernemingsraad wordt meegedeeld dat geen sprake meer kan zijn van serieus overleg. Bovendien wordt de richtlijn in slechts een derde van de ondernemingen die aan onder de instellingscriteria voldoen nageleefd.

De herziening van 2009

De gewenste herziening van de richtlijn liet lang op zich wachten. Intussen was op basis van de opgedane ervaringen volstrekt duidelijk welke maatregelen nodig waren om de effectiviteit te vergroten. Ook het Europees Parlement signaleerde in 2001 diverse tekortkomingen die mede door leden van de Europese ondernemingsraden waren aangedragen:

1. problemen met de naleving en met het niet-respecteren van de rechten die ontleend kunnen worden aan de regels,
2. passende sancties voor niet-naleving ontbreken,
3. informatie en raadpleging worden vaak niet tijdig vóór een besluit van de onderneming georganiseerd,
4. een weinig heldere definitie van het recht op informatie en raadpleging,
5. de status van een ondernemingsraad en zijn leden dient verhelderd te worden wanneer er geen zogenaamde heersende of zeggenschap uitoefenende onderneming kan worden aangewezen (bijvoorbeeld in een joint venture),

6. (te) weinig faciliteiten om het daadwerkelijk functioneren van de grond te krijgen,
7. scholing en vorming op het gebied van balans- en arbeidsrecht en van de systemen in de andere lidstaten voor de betrekkingen tussen de sociale partners zijn dringend nodig,
8. tenslotte is onvoldoende duidelijk welke onderwerpen in de Europese ondernemingsraad kunnen worden behandeld.^{iv}

De herziening uit 2009 van de Europese richtlijn spreekt van passende voorzieningen die getroffen moeten worden ‘om ervoor te zorgen dat de werknemers van ondernemingen met een communautaire dimensie of van concerns met een communautaire dimensie naar behoren worden geïnformeerd en geraadpleegd wanneer in een andere lidstaat dan die waarin zij werken, beslissingen worden genomen die gevolgen voor hen hebben.’

De Europese wetgeving bevat belangrijke bepalingen over het recht op *informatie* en van *raadpleging*. Waar *raadpleging* vroeger werd omschreven als *dialogoog en gedachte-uitwisseling*, wordt sinds de herziening in 2009 gesproken over informatie op een passend tijdstip, op passende wijze en met een passende inhoud, zodat de eventuele gevolgen van besluiten in de onderneming diepgaand kunnen worden beoordeeld. En raadpleging moet zodanig plaatsvinden dat de werknemersvertegenwoordigers de gelegenheid krijgen een advies uit te brengen dat bij de besluitvorming kan worden betrokken en waarmee het management rekening kan houden. De interpretatie van de begrippen raadpleging en transnationaal blijft echter in veel EOR-en tot discussie leiden en heeft in enkele gevallen tot rechtszaken geleid.

Bij de naleving gaat het zowel om het invoeren van een Europese ondernemingsraad als om het naleven van de overeengekomen rechten. Het aanspreken van ondernemers, die niet willen ingaan op een verzoek van werknemers onderhandelingen over de invoering van een Europese ondernemingsraad te starten, blijft een aangelegenheid van de lidstaten. Dit blijft een zwak punt in de Europese wetgeving. Er zijn situaties bekend waar werknemers al een tiental jaren tevergeefs trachten te komen tot afspraken met het management. De controle op de naleving en het sanctioneren van het niet nakomen van verplichtingen blijft de verantwoordelijkheid van lidstaten.

In sommige lidstaten is in de jurisprudentie gebleken dat de rechtbanken niet terugschrikken voor harde sancties (bijvoorbeeld het nietig verklaren van besluiten) als (delen van) de EOR-wetgeving niet worden nageleefd. In de meeste gevallen blijft de sanctionering echter symbolisch. Zo werd het niet-informerende van de Europese ondernemingsraad over de verplaatsing van productie van de Spaanse vestiging naar andere landen in het bedrijf Visteon, geleid vanuit de Engelse hoofdvestiging en met een Europese ondernemingsraad die is gebaseerd op Duits recht, door de Duitse rechtbanken veroordeeld. De zaak werd echter afgedaan met een symbolische geldboete van 10.000 euro en leidde niet tot een opschorting van de besluitvorming.

Het is nog betrekkelijk vroeg om de balans op te maken van de herziening uit 2009 die in 2011 effectief werd. Maar al met al blijven de Europese rechten op informatie en raadpleging op veel terreinen beduidend minder verreichend dan de nationale medezeggenschap. Zo is nergens sprake van een veto bij belangrijke besluiten. De Europese rechten moeten dan ook vooral gezien worden als een uitbreiding van de mogelijkheden om op het hoogste niveau geïnformeerd te worden zonder dat dit afbreuk doet aan de nationale bevoegdheden.

Werknemersparticipatie in Europees recht, in het bijzonder ondernemingsrecht

Het recht om op verschillende manieren mee te praten en invloed uit te oefenen, zij het via de informatie & consultatierechten van ondernemingsraden of vergelijkbare vertegenwoordigingen,

zij het via de aanwezigheid in het ondernemingsbestuur als werknemerscommissaris, is in feite voor werknemers als grondrecht vastgelegd in het Verdrag van Lissabon.

De grondslag hiervoor ligt in de Verdragsartikelen 151.1 (over *de sociale dialoog tussen management en werknemers*) en 153.1-f (de Europese Unie dient de activiteiten van de lidstaten op de volgende terreinen te ondersteunen en aan te vullen: *vertegenwoordigen en collectief verdedigen van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van medebeslissingsrecht*). Hieruit zou logischerwijs moeten voortvloeien dat de door de EU zelf in het leven geroepen ondernemingsvormen mechanismen dienen te bevatten om aan dit grondrecht gehoor te geven. De ontwikkeling in het ondernemingsrecht is de laatste jaren echter in de volledig andere richting gegaan.

Hervormingen van het ondernemingsrecht die hebben plaatsgevonden dienden eerste en vooral ter versterking van de positie van de aandeelhouder en kapitaalverschaffer, en de werknemer komt als *stakeholder* amper in het hoofdstuk voor. Daarmee komen nationale systemen die sterke vertegenwoordigingsvormen kennen, zoals het Duitse model met werknemersvertegenwoordigers zetelend in de Raden van Toezicht, onder druk zodra de onderneming internationaliseert. Bij de ontwikkeling van de Europese Vennootschap (SE) is dit in feite op een defensieve manier opgelost met het zogenaamde ‘*before and after*’ principe. Daar waar vertegenwoordigingen bestonden blijven ze bestaan, waar ze niet bestonden hoeft geen invoering plaats te vinden op het moment dat een onderneming opteert voor een omzetting in een Europese Vennootschap. Op basis van de bovenstaande artikelen van het verdrag zou een veel steviger promotie van deze vertegenwoordigingen mogen worden verwacht, zeker gelet op het per definitie grensoverschrijdende karakter van deze ondernemingsvorm. Op die wijze zou het Verdrag van Lissabon daadwerkelijk invulling geven aan een Europees sociaal model van ondernemen.

In het ondernemingsrecht is dus tot nu toe niet veel te halen. En ondanks alle goede intenties kan hetzelfde gezegd worden van het debat over ‘Corporate Governance’. In codes en regelgeving wordt nauwelijks getornd aan het centrale gezag en het primaat van de kapitaalverschaffer of eigenaar. De onderneming dient de belangen van de aandeelhouders, alle andere relaties kunnen worden weg gecontracteerd. Daarmee wordt arbeid een waar die een prijs heeft, maar verder geen invloed als belanghebbende heeft noch op het reilen en zeilen, noch op besluitvorming die de toekomst van de onderneming aangaan.

De duurzame onderneming en de participatie van werknemers

In een project van het onderzoeksinstituut ETUI, verbonden aan het Europees vakverbond EVV, hebben we een aantal alternatieve gedachten ontwikkeld over de duurzame onderneming.^v Centraal staat een pluralistisch concept waarbij duurzaamheid is vertaald in sociale componenten, respect voor het milieu en een visie op het lange termijn voortbestaan van een onderneming. In ons concept dat ingaat op de vraag of bedrijven enkel de belangen van kapitaalbezitters moeten dienen of medeverantwoordelijkheid dragen voor de belangen van een bredere groep direct betrokkenen, is inmenging en vertegenwoordiging van werknemers, ook in het ondernemingsbestuur, een wezenlijk uitgangspunt.^{vi}

De crisis vormt een bevestiging van het falen van het huidige ondernemingsmodel dat winstgevendheid voor de kapitaalverschaffer op de korte termijn boven het voortbestaan op lange termijn stelt. Deels konden we aansluiten bij het gedachtengoed over de bedrijfsdemocratisering dat in heel continentaal Europa een wijde verspreiding kende tot de overheersende vrije-markt

ideologie van de laatste decennia deze gedachten heeft weggedrukt. Het voert ons weg van de Angelsaksische dominantie naar een herwaardering en nieuwe uitwerking van wat, tot voor kort, het Europese sociale model werd genoemd.

Sleutelwoorden in het alternatieve model zijn een herziening van de visie op de onderneming en de direct betrokkenen, versterking van de zeggenschap van diverse belanghebbenden, striktere en hogere eisen aan (de openbaarmaking van) de sociale en de milieuraapportage en het afsluiten van werknemersvriendelijke overeenkomsten met investeerders. Bezien vanuit de optiek van het ondernemingsbestuur betekent dit onder meer dat een einde moet komen aan de vrijblijvende zelfregulerende en vrijwillige Corporate Governance codes die sinds de late jaren negentig van de vorige eeuw de boventoon voeren. Uiteraard gaat dit in tegen de ideologische tijdgeest van de deregulering van het ondernemingsrecht die de agenda van de Europese Commissie bepaalt.

Voor wat betreft de werknemersparticipatie is de evolutie van het Europese en nationale ondernemingsrecht weinig hoopgevend. Hoewel in 18 van de 28 EU-lidstaten een of andere vorm bestaat van deelname in de Raden van Toezicht of de Raad van Commissarissen heeft deze vorm van participatie geen vaste voet aan de grond gekregen in het Europese ondernemingsrecht. In verschillende landen (Spanje, Griekenland, Polen, Hongarije en Ierland) staat dit recht op deelname op losse schroeven. De aanhangers van het concept van de duurzame onderneming bepleiten een andere aanpak, intussen ook vertolkt door het Europees vakverbond.

In het Europese ondernemingsrecht zou een minimumgarantie moeten worden ingebouwd voor de participatie van werknemers in het ondernemingsbestuur. Daarmee dienen niet alleen de nationale rechten te worden beschermd; ook in alle nieuwe ondernemingsvormen die op basis van Europees ondernemingsrecht ontwikkeld worden moet een dergelijke participatie worden gewaarborgd.

ⁱ In: S. Vitols en J. Heuschmid, ETUI, Brussel, 2012. <http://www.etui.org/Publications2/Books/European-company-law-and-the-Sustainable-Company-a-stakeholder-approach.-Vol.-II>.

ⁱⁱ Bronnen: www.ewcdb.eu en <http://www.sda-asbl.org/DbInfo/inizio.asp>.

ⁱⁱⁱ Bron: http://docs.minszw.nl/pdf/129/2009/129_2009_3_12827.pdf.

^{iv} Rapport MENRAD, 17 Juli 2001, A5-0282/2001, Over de stand van toepassing van de Richtlijn inzake de instelling van een Europese Ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers.

^v Zie [voetnoot](#) 112.

^{vi} Recent Europees onderzoek (J. Waddington & A. Conchon, 2014) onder werknemersvertegenwoordigers in het ondernemingsbestuur (met 4.100 respondenten) laat zien dat werknemersvertegenwoordigers zowel oog hebben voor de directe werknemersbelangen (het HR-beleid - 56%) als voor lange termijn aangelegenheden als het financieel beleid (48%), de structuur en organisatievorm (35%) en de marktstrategie (30%).

Melkert – *Verander de ideologie van denken de hiërarchie van doen*